



3 1761 11849771 8

Treasury Board of Canada
Secrétariat

Human Resources
Development Branch

Ottawa, Canada
K1A 0R5

Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat

Direction du perfectionnement
des ressources humaines

Gouvernement
Publications

CAI

TB 700

1991

MIR

MANAGING EXECUTIVE TIME: A NON-RENEWABLE RESOURCE




**Draft
December 19, 1991**

Canada

Copyright 1917
by J. B. Lippincott Co.



"Managing Executive Time: A Non renewable Resource" was prepared under the overall guidance of Robert S. Lafleur. We would like to thank the forty Assistant Deputy Ministers and Directors General who contributed to it, along with Jill LaRose and Sharon Varette for their editorial assistance.



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761118497718>

MANAGING EXECUTIVE TIME: A NON-RENEWABLE RESOURCE

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY	ii
CHAPTER 1 — INTRODUCTION	1
A. CANADA'S PUBLIC SERVICE IN THE 90s: PRESSURES FOR CHANGE	1
B. THE CHALLENGE TO COVER THE AGENDA: ADMs AND DGs RESPOND	3
C. FIRST STEPS: A GUIDE TO THIS PAPER	4
CHAPTER II — A DAY IN THE LIFE OF A DEPUTY MINISTER	5
A. ADJUSTING THE SET: VERTICAL AND HORIZONTAL	5
B. PERSONALLY ACCOUNTABLE	7
C. ALL WORK AND NO PLAY	8
D. THE REVOLVING DOOR SYNDROME	9
CHAPTER III — MEETING THE CHALLENGE	11
A. SHARING THE LOAD, SHARING THE POWER	11
B. MASTERS AND MENTORS: BUILDING A WINNING TEAM	13
C. CHANGING THE CULTURE: A QUESTION OF DISCIPLINE	15
D. DEVELOPING A KNOWLEDGE BASE	17
CHAPTER IV — SUCCESS BY DESIGN: DEVELOPING MODELS FOR CHANGE	19
A. EMPOWERMENT AND TEAMWORK: AWARENESS, ACCEPTANCE AND APPLICATION	19
B. DEFINING CRITICAL SUCCESS FACTORS	21
C. BEST PRACTICES: ORGANIZATIONAL DESIGNS THAT WORK	23
REFERENCES	27

EXECUTIVE SUMMARY

This paper reflects the views of some 40 ADMs and senior DGs regarding the issue of DM time management and workstyle. Overall, the system has become so complex that it has overloaded many DMs. This reality cannot be changed; we cannot turn back the clock, at least not in the short run. Instead, adjustments need to be made.

In essence, the worklife of DMs has become more difficult in the last ten years because of their broadening agenda and the development of a culture of personal accountability and immediacy of response. DMs spend more time with each other and with the centre, both on the national agenda and on the Public Service horizontal agenda, than was the case a few years ago. Insufficient time is available to DMs to devote to departmental management, specifically the strategic long term agenda of their organizations.

DMs are working increasingly as a community, a good thing, but a community whose information is not well shared with the next layer in the management structure. A "workaholic culture" is increasingly affecting the DM community. While progress has been made to reduce the rate of turnover of DMs, even more stability is required in these times of change.

Overall, DMs should share their information more broadly with their management team and should delegate more substantial responsibility to it. They should also challenge their management team to support them better and they should coach them in achieving this.

On appointment, DMs should receive quality private training in those fields of Public Service management technology in which they have not had a chance to develop adequate knowledge. To do this, they should have access to discretionary funds but their training should be mandatory.

With the assistance of the center, DMs should develop a more focussed approach to selecting the right people for their management team. This should be done through a businesslike determination of what kinds of people are truly necessary to round out a full management team capable of sharing the workload. A Public Service-wide interchange program should be used to assist in the process of getting the right person in the right job. A review of DM jobs should be conducted with a view to establishing the most efficient division of labour. Overall, better and more extensive use should be made of Associate DMs, senior ADMs and lead ADMs.

The horizontal networking of DMs should be reviewed periodically to eliminate overlap and to maximize the most critical Public Service commodity: DM time. Some of the horizontal network should be staffed by ADMs and senior DGs. Indeed, the whole executive team of departments should be commissioned periodically to assist DMs to cull their workload to achieve renewed, quality management of time.

Further work needs to be done on departmental business discipline, including length of meetings, adequacy of groundwork in the preparation of meetings and length of written communications ("simple-write").

In terms of techniques for time management, ADMs and DGs proposed many ideas which they are willing to develop further in the coming months. A wide spectrum of possibilities was considered, from better use of technology, applied principles of workload management, and workstyle discipline, to better business planning, ministerial staff training, and the use of retired executives at times of peak activity. As a start, DMs should commission a professional survey of their use of time and "best practices" in time management.

In short, ADMs urge DMs to share the information, share the load, coach, team build and discipline themselves to manage time in a more businesslike fashion. The time DMs can save doing this must be devoted to their departments and to their personal lives. DM time is vital to the Public Service and to the governance we need while we undergo the major changes that are upon us.

A summary of the key findings and suggestions is presented below:

1. **Some DM jobs are just too big.**
Suggestion: PCO should review such jobs and consider alternative arrangements for the division of labour.
2. **In other cases where the job is "doable", DMs are busy outside the department but still insist on trying to do the whole departmental job themselves.**
Suggestion: Select some areas of departmental work which can be done totally or substantially by a close collaborator. This work could be done by Associate DMs, senior ADMs or simply by designating a member of the executive team as the lead on department-wide issues.
3. **Not enough ADMs and DGs are exposed to ministerial level issues of vital concern to DMs.**
Suggestion: The system should more often encourage ADMs to take full charge of issues. Similarly, the centre should call in ADMs and DGs to manage those issues on which they have more knowledge.

4. **Too much time is being put into the horizontal agenda.**
Suggestion: DMs should be jealous guardians of their time on DM committees and should periodically reassess the use of such committees.
5. **Key information is shared among a select group of DMs and doesn't flow efficiently to other DMs or to the next level in the management structure.**
Suggestion: The key information should be shared (electronically whenever possible) with other DMs and with ADMs and senior DGs.
6. **Departmental management meetings in too many cases are used to share information rather than to debate issues and take decisions.**
Suggestion: Information should be shared in short form through Executive Assistants (electronically if possible). Executive committee meetings should be used in a businesslike fashion for debate and decision-making regarding short and long term agendas and work assignments.
7. **Too much volume of information is sent to DMs through the system.**
Suggestion: Regularly review the nature of issues that are decided at various management levels and the instruments used. Cut back on the volume by elimination and delegation and insist that memos be short and to-the-point. One pagers using "simple-write" should be the norm. We are not academics. A rule book should be used until everyone learns to do it.
8. **Not enough ADMs and DGs are exposed to ministerial level issues of vital concern to DMs.**
Suggestion: Involve ADMs and DGs in meetings and discussions at that level as a learning and coaching experience. The more they know, the more they can help.
9. **Communicating the mission, the environment, the message is critically important to reduce the need to control, monitor and clean up. DMs don't practice this management technique extensively enough.**
Suggestion: DMs should regularly communicate with managers to fully communicate to them an understanding of the organization, where it is going, their role in it and what is expected of them. The use of interactive television and other such technology to reach the

largest audiences possible should be used. Departmental management must develop a common sense of vision.

10. Many DMs are overworked.

Suggestion: Strong signals should be given that private life counts, that it is no longer seen as a measure of commitment to regularly work evenings and week-ends. When this much time has to be given to any job, something clearly needs to be adjusted.

11. Some DMs are not thoroughly prepared for their jobs.

Suggestion: To the extent to which certain knowledge and skills are important in DM jobs, adequate and appropriate training should be required. It should not be assumed or expected that once appointed, a DM is all-knowing and experienced.

12. The center too often makes demands which are unreasonable on DMs to "personally" there and get involved.

Suggestion: Issues should be critically assessed as to whether it is truly necessary to have DMs personally take them on or whether the work could better be done by the next level of management.

CHAPTER I INTRODUCTION

A. CANADA'S PUBLIC SERVICE IN THE 90s: PRESSURES FOR CHANGE

Canada's Public Service faces significant and, in many respects, unprecedented challenges as we prepare for 2000 and beyond. Increasingly intense global competition and the corresponding complexity and interconnection of issues must be absorbed and addressed. At the same time, the public is looking to government for new and better services such as leadership in environmental protection and human resource development.

These cumulative demands are building in a Public Service environment that itself is undergoing fundamental change. As noted in **Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada** (p. 15), these forces for change include:

- the increasing openness of the policy process through consultation and the participation of many new players;
- changing work force composition and the need to upgrade and acquire new skills;
- changing demographics, including an aging work force in an aging society, and the need for increased participation by minority groups;
- workplace procedures and attitudes that were suitable in the 1960s, but are obstacles to change in the 1990s;
- the impact of information technology on skills, personnel requirements, organizational structures, internal communications, and working patterns;

- the cumulative effect of more than a decade of expenditure restraint and the certainty that it will continue; and
- continuing low levels of public confidence in the public sector.

Recent political and economic developments have only added to the pressures. The unity and future configuration of our country is at stake. Canada's Native people are demanding their place in the leadership of the country. Land claims issues continue. The need to reduce the national debt is severe. And federal-provincial relationships remain a priority.

The Public Service Alliance of Canada has just mounted its most aggressive strike in history. The after-shock is still being felt: current morale among public servants is at an alltime low.

All this at a turning point in the history of Canada's Public Service — Public Service 2000. The Prime Minister announced this initiative in December, 1989 to foster a Public Service that is professional, highly qualified and imbued with a mission of service to the public; that recognizes and values its employees; that empowers managers and front line employees; and provides scope for different organizational forms to meet evolving needs.

At the vortex of these turbulent and difficult times, and expected to play a major role in leading us back to a stable political economy, are the executives of Canada's Public Service. Never before have they faced a bigger challenge.

B. THE CHALLENGE TO COVER THE AGENDA: ADMs AND DGs RESPOND

Deputy Ministers (DMs) deal with a vast array of different and often competing interests which somehow must all be served equally well. In the Canadian parliamentary system, Deputy Ministers have traditionally performed two key functions. The first is *policy development and advice*. The essence of governance, this function involves all those activities required to provide Ministers with advice and guidance in the areas of their mandate.

The second major function is *departmental management and administration* — all those activities required to run an organization in the Public Service, including financial and human resource management, application of laws and regulations, and client services.

But traditional roles have given way to the complexity of our times. As a result, the worklife of DMs has become more difficult over the last ten years. Their broadening agenda and the development of a culture of personal accountability and immediacy of response has started to take its toll. DMs now spend more time with each other and with the centre, both on the national agenda and on the Public Service horizontal agenda. They work increasingly as a community — a good thing — but a community whose information and workload could be shared more effectively with the next layer in the management structure.

Intended to stimulate further discussion and action, this paper reflects the results of a series of discussion groups involving Assistant Deputy Ministers (ADMs) and senior Directors General (DGs). Brought together to share their views and suggestions, they offered a wealth of information and ideas

to help alleviate the time pressures on DMs. The goal? To generate an inventory of practical suggestions that will allow DMs to devote more time to their department's evolution and governance.

C. FIRST STEPS: A GUIDE TO THIS PAPER

Enhanced by ideas gleaned from recent literature, the following chapters synthesize the collective input of approximately 40 senior managers. As opinion leaders, they demonstrate a commitment to developing a less burdened and more productive, fulfilled executive group. Specifically:

- *Chapter II* describes the many pressures currently competing for DM time, as well as cultural factors that interact with or exacerbate those demands;
- *Chapter III* develops a conceptual framework for change, describing the most promising systemic changes proposed in the ADM/DG discussion groups. These ideas can be adopted in the short-term, but their long-term success requires serious consensus building, coordinated efforts and dramatic shifts in organizational culture; and
- *Chapter IV* summarizes the key challenges, then offers specific strategies for testing the principles proposed in Chapter III. As Public Service-wide initiatives, they can become the driving forces for renewal at the executive level.

A list of references is appended.

CHAPTER II

A DAY IN THE LIFE OF A DEPUTY MINISTER

A. ADJUSTING THE SET: VERTICAL AND HORIZONTAL

The job of Deputy Minister is growing bigger and more complex. In addition to the *vertical* agenda of direct interest to the Minister, DMs must now serve an increasingly complex *horizontal* agenda at the level of the Public Service as an institution. Most of this is new and here to stay; the job of Deputy Ministers and their culture have changed in the process.

"....it is impossible to go back to the way things were. We have to deal with the changes and see what kinds of adjustments can be made to the systems."¹

In addition to the traditional DM roles noted earlier, three functions have gained increasing importance and visibility in recent years. Essentially, they can be described as horizontal, leaving little time for DMs to manage vertically in their department.

The first, *public or political management* is much broader than the traditional role of serving the Minister. It involves dealing with the Minister's staff, particularly the Chief of Staff; dealing with parliamentarians whether directly or through parliamentary committees; dealing with lobby groups, some of which are politically connected; dealing with various public interest groups, some of whose aims and purposes may conflict; dealing with the media; and finally, negotiating with provincial and foreign governments.

¹ Quotations throughout the report reflect comments made by the ADMs and DGs who participated.

The second functional area that has emerged is *horizontal management*. Here, the Deputy Minister takes on a corporate player role: involvement in interdepartmental committees and working groups dealing with issues such as human resources. Some deputies might sit on two or three such committees (e.g., TBSAC, HRDC) which can appear to have overlapping mandates.

"The community of Deputy Ministers is perceived as a club a part. Information shared horizontally does not easily permeate the next level of management."

Finally, *crisis management* or "*fire-fighting*" demands DM time. Crises can be large or small, contained within one organization or system-wide. They can relate to issues of public health, safety or security such as the Gulf War or the Air India crash, to political or quasi-political issues such as the Al-Mashat affair or a budget leak, or to management issues such as the recent Public Service strike. When crises of this nature or magnitude occur, they usually involve the direct and personal intervention of the Deputy Minister. For a period of time, the DM's attention is devoted almost solely to that issue, leaving little time for other important priorities from an overall departmental perspective.

All these functions are consuming in themselves, yet they are far from discrete. The task of integrating them is becoming more complex: crises must be managed with a view to media and public scrutiny. Departmental management must be conducted within the framework of central agency rules and demands. And policy formulation increasingly cuts across the concerns and interests of a number of departments.

Overall, then, DMs must now spend a greater proportion of their time dealing with the Minister's agenda, public management issues and horizontal or corporate issues. As a result, the department gets less time. While DMs may initiate improvements in their department's management culture and practices, little time is available to manage their full implementation and integration. Consequently, many things get started, but real change is achieved slowly.

B. PERSONALLY ACCOUNTABLE

Not only has the essential role of the DM changed, the demands on their *personal* involvement have also increased. DMs are increasingly expected to be *personally* involved and accountable in managing the issues discussed above. We must recognize that Deputy Ministers cannot be all things to people. If their job is to be done well, it must be "doable". Some DM's jobs may *not* be doable in the way they are currently defined or carried out. The accountabilities of Deputy Ministers reflect the evolving needs of governance and policy-making. In that sense they are basically sound. But the way in which they are *exercised* is making some DM's jobs impossible.

Ten years ago, DMs could cope well with both the policy development and program management parts of their job. Today, it might be possible to say this only up to the level of a mid-sized department. From that level on, however, Deputy Ministers must increasingly choose between policy development and program management due to the demands on their *personal* time.

"...the centre makes unreasonable demands on DMs, e.g., when they call meetings at the last minute and ask that DMs attend personally. Attitude for DMs to

do (these things) personally should be changed; the output, not the input, should be judged."

By expecting DMs personal involvement for all of these corporate requirements, we reinforce the notion that "traffic management" on behalf of the government can only be done by Deputies. The ADMs felt that DMs could share the load with ADMs and Directors General for many items where their personal involvement is not really required. In most instances, ADMs must support their Deputy's involvement in any event, either before meetings or as follow-up.

C. ALL WORK AND NO PLAY

In the culture of the Public Service, long hours and personal sacrifice are the norm for senior executives. Indeed, an admission of overload is a sign of weakness or lack of suitability for the job. Deputies are not likely to complain about the workload or ask for assistance in dealing with it. As one ADM suggested, "They need a champion within the ranks to break the mould".

"By definition, DMs are overworked; that is cultural. But they bring a lot of it on themselves. In certain departments, it is expected that people stay at the office late; seen as a sign of commitment, hard work."

Living up to these cultural norms places a tremendous burden on DMs. It exacts both an organizational and a personal toll. A recent study of Deputy Ministers entitled "The Changing Profiles of Federal Deputy Ministers, 1867 to 1988" (Jacques Bourgault and Stéphane Dion) reported that the Deputy Ministers of the 1980s spent only about four years in that role.

After that period, about 25% took on less onerous jobs and 44% went to equivalent but less demanding public service jobs (advisors, ambassadors). In other words, DMs spend on average only a short period of time at that level; 70% then move into less onerous jobs. These figures suggest that the workstyle of a Deputy is indeed a difficult one. The obvious question is whether the Public Service and indeed the nation can afford this apparent 'burn-out' of its most talented individuals.

D. THE REVOLVING DOOR SYNDROME

The Bourgault and Dion study also showed that on average, Deputies of the 1980s had spent only three years in a department before their appointment as DM. Furthermore, only about 25% of DMs are appointed directly from that department. This group of DMs spent less than three years on average in specific Deputy Minister jobs. Although recent evidence shows that mobility has decreased somewhat, further deductions are essential. Studies of CEOs demonstrate that time in the job contributes to success.

"If the system wants DMs to be knowledgeable and managers of all issues, then it has to ensure that they are given an amount of time for learning about the organization and to obtain respect within the organization. DMs are seen as managers who like to innovate, but don't stay around to see or be responsible for the results. To run a major department, you need to spend more than a couple of years there."

Reducing the level of Deputy Minister mobility further would have the advantage of allowing them to mature in a particular job, to learn about the department, and to gain the respect and commitment of the staff to achieving their goals. Deputies could see some of their priorities

accomplished and have time to develop the skills and confidence necessary to move successfully to the next job.

"They (DMs) are expected to suddenly become totally knowledgeable and experienced on appointment."

It is important to recognize that DMs need training like other senior staff of the Public Service. On appointment DMs should have access to personal training in areas where they have less knowledge about the Public Service. This should be mandatory and arranged through CCMD.

More attention also needs to be paid to identifying potential Deputy Ministers much earlier in their careers. These individuals must be provided with training, exposure and job experiences that will prepare them for deputy level responsibilities. Most ADMs know very little about the centre's plans or indeed about what is required to prepare for a Deputy Minister job. A first step is to identify the tasks performed by a Deputy Minister and the skills and behaviours required.

CHAPTER III

MEETING THE CHALLENGE

A. SHARING THE LOAD, SHARING THE POWER

Deputies are increasingly involved in public and horizontal management issues. To meet these challenges, they will need more support from their management teams in the traditional policy formulation, management and administration roles.

"The first thing DMs should do is ask their ADMs to help them meet the new challenge."

Deputy Ministers must spend time to develop in their departments, and more specifically with their management team, a common set of values and a shared vision of the organization. This includes its mandate, its mode of operation, and how things must be managed and improved. The management team should then be clearly accountable for achieving results.

"...DMs should build strong management teams which share the same values to the extent that there is common understanding of what the department is supposed to do and how to achieve it."

Deputies should establish the general course and give broad direction, but the management team should be tasked with developing improvement initiatives and the implementation plan. The "how-tos" should be developed and worked out by the management team. They should not need to seek the Deputy's approval each step along the way, only if there are significant departures from the concept or inordinate delays. DMs should also take the time to appropriately coach individual members of their management team.

This is the very essence of empowerment, a key PS 2000 value. Deputies who empower their management teams benefit directly from a sharing of the workload. They also send a powerful signal to the organization that empowerment is a corporate value.

The participation of ADMs and DGs in the horizontal network would also serve to broaden their knowledge and understanding of corporate issues. However, this would require that ADMs and DGs have more access to Deputies' corporate agenda and indeed have the opportunity to participate in the corporate arena. In some countries — Japan, Australia and the U.K. for example — senior executives and even middle ranks get more exposure to Deputy Minister level fora. In some cases shadow committees of ADMs are used. As a result, they are able to support their Deputies more effectively.

Deputies are increasingly being asked to handle transactional matters rather than dealing with issues at the strategic level. The agenda of interdepartmental and special committees and the use of such fora as Deputies' breakfast meetings should be reviewed periodically and culled of such items. Transactional matters should only be on the agenda if they are precedent setting. ADMs and DGs should be meeting and resolving operational problems directly.

Central agencies need to examine the effects of their combined demands on the workload of departments. And particular attention must be paid to the timing of requests.

B. MASTERS AND MENTORS: BUILDING A WINNING TEAM

Proper team building and empowerment of ADMs and DGs can allow Deputies to share the load more comfortably and to focus better on priorities. ADMs and DGs should be selected to become part of the DM's management team because they can do the job and can fill a need, not because they are "owed" something.

The center should assist DMs in making more focused selections to establish well rounded management teams. DMs must assemble teams composed of people who are able to share their management, crisis handling and policy development load. Special programs could be established to allow a more productive interchange of senior staff between departments. Specific ADMs can be designated as lead ADMs for specific corporate issues.

Similarly, the DM should assign one ADM as their key second-in-command or Operating Vice-President who can make decisions on behalf of the DM and carry through the DM's management culture. Some departments have used sub-committees of the departmental executive committee chaired by a senior ADM or equivalent to handle much of the routine matters, otherwise dealt with at executive committee. The second-in-command can carry a significant load directly, including much of the routine work with the Minister.

As head of the department, the Minister is expected to answer for the whole of the department's administration during Question Period. But the pressures from this requirement can be shared by ADMs and in some cases Directors General. Mechanisms should be developed so that the Deputy does not need to be directly involved in the "small stuff" of Question

Period. This will have to be done in such a manner that the Minister's office does not become burdened with the coordinating machinery. In some jurisdictions, issues get pushed much further down into the department than in Canada so junior level employees deal directly with the Minister. These jurisdictions tend to have much smaller senior management cadres.

The appointment of an Associate Deputy Minister is another organizational variation that might be appropriate in certain departments. A clear understanding of the role that the Associate Deputy Minister will play is essential. Equally senior ADMs or designated ADMs could assume full responsibility for departmental-wide issues on behalf of the Deputy.

In general, the job of Associate Deputy Minister is not used as productively as it could be. One of the objectives of this position should be to train incumbents to be DMs. For Associate DMs to be of real help, they should be given real responsibilities.

The centre should resist hands-on crisis management except for the most important crises or the ones which absolutely need central coordination. Similarly, Deputy Ministers themselves should facilitate the handling of crises by developing more effective operating frameworks. We have made little effort to systematically move the brokerage of issues and crisis management to lower levels. Communications mechanisms have been created at the Deputy Minister level (e.g., breakfast meetings, committees), but not at the ADM level. Nor do we train ADMs to work corporately, although this is changing.

Part of the culture is that crisis can only be handled centrally or under central guidance and more and more issues are being treated as crisis.

Organizations need to learn from crises. To this end, crises should be used as positive learning events, with follow-up and "lessons learned" built into the contingency plans for next time and used for executive training. With a more proactive approach to crisis management, the time and personal involvement requirements of the Deputy should be reduced.

C. CHANGING THE CULTURE: A QUESTION OF DISCIPLINE

The management focus and style at senior levels, and more particularly at the deputy level, are driven by the individuals themselves. Deputies must determine what their major areas of contribution should be and how they can best achieve the results they seek.

"...personal style is also a big issue in the workload of a DM. Maybe DMs should be helped in developing styles that can lead to greater efficiency..."

The ADMs offered a number of practical suggestions on how Deputies could lighten their administrative workloads. The workload should be reviewed three or four times a year to download items that the Deputy need not handle personally. This review should involve the DM's executive assistant and ADMs. In the same way as Deputies handle their time with Ministers by regularly answering the question "Why does this have to go to the Minister?", the question "Why must this come to the Deputy Minister" should be asked. Routine work that can be handled by others should be eliminated through this periodic "cleansing" of the Deputy's agenda.

Executive team meetings should be used to manage the workload rather than as social or information sessions. They should be run in a

business-like manner and the intention to reach decisions should be clearly stated. Information sharing can be more efficiently handled other than by face-to-face meetings.

Deputies should also ask their executive teams to help them free up the time they need for longer-term strategic thinking. The ADMs viewed this as a critical requirement and suggested that 5 to 10 hours per week would not be an unreasonable amount of time to spend. An exercise to achieve this should be conducted every few months to prevent the erosion of this critical time.

Much could be gained by a campaign against the "essay writing" culture which affects all of our business communications in the Public Service. Training, a rule book, and a disciplined relearning process should be launched to shorten our communications to "simple-write".

Electronic systems can be invaluable management tools but they can have unintended side-effects. Because it is so easy to achieve a wide distribution of material through electronic mail systems, Deputies often receive copies of documents "for information purposes". Sorting through the important and the informational can be time-consuming.

"...technology also has an impact on our way of doing things; with fax, electronic mail, etc. it is expected that problems will be resolved instantly, and that senior staff can be reached 24 hours a day."

On the other hand, electronic systems are excellent tools for allowing Deputies to keep their executive teams informed and up-to-speed on various issues. In this sense they can replace face-to-face meetings which can be

time-consuming. We need to learn to manage information better and we should do this by a disciplined application of some form of "code of practice".

D. DEVELOPING A KNOWLEDGE BASE

Osbaldeston (1988) notes that over the past 20-30 years, Deputy Ministers have spent progressively less time in their jobs. At the same time, the average duration of a Minister-Deputy Minister team has also decreased, raising concerns for performance and accountability.

Specifically, average tenure for Deputy Ministers has declined from 4.5 years in 1966 to two years in 1987. And in 1987, half of the DM population had been in their current department for less than 1.5 years. This contrasts with the view of many DMs that *three* years represents the amount of time required for a DM to become fully effective. Similarly, *five* years appears to be the minimum time required to produce an experienced DM who can be considered "a true corporate resource" (Osbaldeston, p. 132).

Osbaldeston traces the cause of this increased mobility to forces that have placed greater value on professional management skills and knowledge of the government as a whole over functional, specialized knowledge. The result is the loss of knowledge that can be quickly focused on important departmental issues and Deputy Ministers who are unhappy with this high rate of mobility.

By way of comparison, companies in the private sector spend considerable time developing future CEOs from within the company. The reason boards

of directors prefer to select CEOs from within is knowledge of the business. Most CEOs interviewed for the Osbaldeston study disputed the theory of a "professional manager" or a manager who can manage anything. Those CEOs who are brought in from outside the company are usually hired to change the direction of the company and/or to ensure entry into international markets (p. 144).

Moreover, the CEOs interviewed emphasized the importance of remaining in the job long enough to become effective, then to *remain* there for a number of years. Their average tenure was approximately nine years. Clearly, there are lessons to be learned here.

Time in job is also important in the case of ADMs and senior DG's who generally embody the organizations knowhow. Keeping a whole management team together long enough to secure adequate synergy is often the best guarantee of long term success.

CHAPTER IV
SUCCESS BY DESIGN:
DEVELOPING MODELS FOR CHANGE

A. EMPOWERMENT AND TEAMWORK: AWARENESS, ACCEPTANCE AND APPLICATION

One of the major themes of PS 2000 and a popular subject in business and management literature is the concept of empowerment or a sharing of power throughout an organization. Terms like delayering, flat organization, matrix management, self-managing or work teams, and quality circles are becoming more and more familiar. These terms are more than just buzzwords: they are concepts that many highly successful organizations, both in the private and the public sectors have introduced. They have introduced them because they understand that to survive in today's highly competitive environments, organizations must effectively use the talents, the creativity and the motivation of all employees.

So too are ADMs talking about empowerment. The demands on a Deputy Minister, both organizational and personal, have become so great that there is a need to share the power and in so doing, to share the workload. ADMs and DGs need to do the same thing with their own managers. Deputies need to set broad directions and priorities and count on their executive teams to get the job done. Such an approach can only lead to more productive and effective public service.

The vast majority of people in an organization, up to 80%, will go along with a change as long as there is a small group of "change carriers" willing and committed to the change. To influence these changes, managers have two primary levers:

Mechanics: Senior managers must adapt the systems, processes and procedures through which staff must do their work. For example, changes in:

- organization design and functions;
- management systems such as planning, monitoring, and controlling; and
- procedural changes within functional systems such as finance, personnel and information.

Dynamics: Often mechanical adjustments are not enough. Sometimes an organization's new direction goes against employees' fundamental beliefs or put them in conflict with others. To facilitate such fundamental personal change, managers must consider the dynamics involved in whether employees:

- understand the changes;
- accept the changes as best for the organization;
- see their personal goals imbedded in the changes; and
- are capable of implementing the changes.

Too much "complaining" about change only isolates a manager as a "resister". As one manager remarked, "No one talks to me any more unless they want to cut my resources". In fact, a culture can develop where managers stop putting forward valid objections to change because they do not want to be viewed as a "resister". This type of quiet resistance only bogs down the change process even more.

The key is knowing where changes can be made, at what pace and by whom. Reality will overtake the best of plans. One of the realities is that most managers would like to get involved in the change, but they must:

- be *aware* of needed change;
- *accept* that the change is compatible with their personal goals and their perception of organization's goals;
- be capable of *applying* the change through their knowledge, management abilities, personal attributes and supporting policies, systems and procedures of the department.

B. DEFINING CRITICAL SUCCESS FACTORS

"Critical success factors" refers to the skills, characteristics and knowledge required to do a job. In the context of this paper, we will focus on the criteria for success in time management.

The management model developed by John Manion and CCMD includes "time management" as a trait necessary for a DM's success. According to this model, effective time management requires:

- A sense of proportion — what is most important?
- A sense of investment — what must be done and when?
- Follow-up to ensure that initiatives are not wasted.
- Respecting the talents and capacities of others — delegating well and running a firm, but equitable accountability system.
- Respecting the time demands of others so that meetings are organized and start and finish on time.

Manion agrees that not all managers are effective at time management. Hiring someone to organize their offices and schedules effectively will go a long way to alleviating the pressure. He also provides the list of insightful

questions for DMs to ponder. Based on the views of the ADMs and DGs on which this paper is based, most DMs would probably locate themselves on the less desirable end of the scale.

But simply answering these questions is not the solution. Rather, we need a more structured study of DM time — for example, meetings that the DM should attend, reports that they *must* see, decisions that they *must* make.

This success profile of a DM's time requires an audit to track the amount of time spent per day over a specified block or sample of time in relation to the DM's schedule and self-perceptions of what is critical. This approach represents a modification and more broadly based version of the Osbaldeston methodology. The objective is to identify gaps between the percentage of time spent on non-critical tasks compared with those determined critical (i.e., they cannot be delegated to ADMs or lower). The cost of spending time on non-critical tasks is that they consume precious time better spent in other areas.

This approach does not assume that every DM's job is similar. Rather it would develop a model with generic factors and a methodology to be adapted by DMs to meet their needs.

The challenge is to bring the DM's potential for delivery in line with expectations, both theirs and others'. In other words, one would strive to satisfy the equation:

$$S = D/E \text{ or Success} = \frac{\text{Delivery}}{\text{Expectations}}$$

The more quantitative and objective elements of the research suggested here is the "hard" side of the cultural shift to empowerment discussed above. Nevertheless, the underlying principle remains the same. Once DMs have the "measure of their day" in hand, they are *aware* of how their perceived expectations match with their *delivery*. It is then a question of incorporating the refined set of critical expectations, *accepting* that they cannot be all things to all people, and *applying* that philosophy in a reorganized approach to time management.

The specific methodology for this type of study would require not only an audit of DM's time, but input from all levels including superiors, subordinates, and colleagues (e.g., Ministers, DMs, ADMs, managers, PMO, PCO, and other employees). Not only would the input of these respondents provide data for the model, their involvement is necessary for them to "buy into" the culture shift and necessary change process.

C. BEST PRACTICES: ORGANIZATIONAL DESIGNS THAT WORK

The evolution of the literature on service quality enhancement has benefited greatly from studies of best practices. Indeed, Treasury Board's Human Resources Development Branch is currently developing a standard format for reporting such work.

The principle and approach applies equally well to the study of executive time management. Two possible data sources can be tapped: best practices in time management and organization in the private sector and in other governments and not-for-profit organizations. The results should be integrated to produce an inventory of "first principles" and practical suggestions that go beyond the scope of this paper.

The same methodology would apply to both and should be fully elaborated in a detailed research design report. However, the key components would include a review of recent research and literature on executive time management and related "success" models; a survey of private and public sector executives and possibly their executive assistants; and the development of "success models" for Deputy Ministers, varying in terms of departmental or agency size and "business", that is, the proportion of policy to operational weight.

Such a study would substantiate many of the ideas offered by the ADM/DG discussion groups.

For example, the impact of technology has implications for both organizational design and time management. The Canadian system has evolved considerably in the last 10 years with the impact of communications (Question Period on T.V.) and technology (e.g., fax, cellular telephones). It is bound to evolve further, forcing consideration of other forms of organization to cope with greater complexity, volume and intensity.

"...it would perhaps be worthwhile to consider establishing two entities: one for policy development and policy support, another one for operations. More use of such mechanisms as the Special Operating Agency model (similar to U.K.) would seem suitable for the operation side of the business."

As well, ADMs suggested that other organizational models should be considered besides the traditional departmental structure that is in place. For example, the British Civil Service makes extensive use of the Executive Agency organizational model which is roughly equivalent to the Canadian

Special Operating Agency. About one-third of the British Civil Service is now in Executive Agencies. As in Special Operating Agencies, a Chief Operating Officer (an ADM equivalent) manages programs within the limits of an agreed-upon framework document and with delegated authorities in finance and personnel. The department (the Deputy Minister) sets policy, but is not directly involved in day-to-day operations. This model clearly frees up a considerable amount of management issues.

Deputies can achieve many of the benefits of the British Executive Agency or the Special Operating Agency models informally by the way in which they organize and manage their departments. Assistant Deputy Ministers can be assigned as the "Chief Operating Officer" or "Operating Vice-President" for a particular program or operation. Framework documents, delegation and accountability contracts for matters within the department's mandate can be developed. ADMs can also increasingly assume the accountability response role with interest groups or through the Minister's office with parliamentarians.

"It is possible in certain departments to make arrangements where the DM can stay out of routine matters, i.e., have the ADM brief the Minister directly."

Looking to the private sector, the debate continues over the extent to which public and private sector executives can be meaningfully compared in their day-to-day management style. Nevertheless, all senior managers clearly share three universal dimensions — leadership, results and people. A corollary hypothesis of this assumption is that success along each of these dimensions will hinge on the ability of executive time *effectively* devoted to each.

The Osbaldeston report cited earlier in this paper emphasizes some distinctly different philosophies on CEO tenure, mobility and development in the private sector. A survey of CEOs on their time management techniques and related organizational and operating frameworks could provide valuable insight into innovative, successful ideas and styles for federal government executives. For example, *The Financial Post Magazine* recently published an advisory panel's assessment of the top 200 CEOs in Canada. Their criteria included vision, leadership, global competitiveness and innovation. This population could serve as a starting point, enhanced by a sample from *The Globe and Mail Report on Business Canada Company Handbook*, with oversampling to include senior female executives (dismally absent from *The Financial Post Magazine's* sample).

The literature and survey findings from both public and private sources could be embellished with a search conference involving DMs, ADMs and DGs to develop and refine the Best Practices guidelines.

Again, the products of such research will only demonstrate their value if DMs are *aware* of the principle, *accept* and *apply* them.

BIBLIOGRAPHIE

- Bourgault, Jacques and Stéphane Dion. **The Changing Profile of Federal Deputy Ministers, 1867-1988.** Ottawa: Canadian Centre for Management Development, March/July 1991.
- Campbell, Colin. **Governments Under Stress.** Toronto: University of Toronto Press, 1983.
- Government of Canada. **Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada.** Ottawa: Supply and Services Canada, 1990.
- Manion, John L. **A Management Model.** Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1989.
- Osbaldeston, Gordon F. **Keeping Deputy Ministers Accountable.** London, Ontario: The National Centre for Management Research and Development, 1988.
- Plumptre, Tim. **Beyond the Bottom Line: Management in Government.**
- Treasury Board Secretariat and Public Service Commission. **Profile of Public Service Leaders and Managers.** Ottawa.
- Zussman, David and Jak Jabes. **The Vertical Solitude: Managing in the Public Service.** Halifax: The Institute for Research on Public Policy, 1989.

BIBLIOGRAPHIE

- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion, *L'évolution du profil des sous-ministres, 1867-1988*, Ottawa, Centre canadien de gestion, mars-juillet 1991.
- Campbell, Colin, *Governments Under Stress*, Toronto, University of Toronto Press, 1983.
- Gouvernement du Canada, *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1990.
- Manion, John L., *Un modèle de gestion*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1989.
- Osbaldeston, Gordon F., *Raffermir la responsabilité des sous-ministres*, Centre national de recherche et développement en administration, 1988.
- Plumpton, Tim, *Beyond the Bottom Line: Management in Government*, Halifax, Institut de recherches politiques, 1988.
- Secrétariat du Conseil du Trésor et Commission de la fonction publique, *Profil des leaders et des gestionnaires de la fonction publique*, Ottawa, 1990.
- Zussman, David et Jak Jabes, *The Vertical Solitude: Managing in the Public Service*, Halifax, Institut de recherches politiques, 1989.

Le rapport Osbaldeston que nous avons déjà cité dans le présent document souligne des philosophies nettement différentes sur le mandat, la mobilité et le perfectionnement des PDG dans le secteur privé. Une enquête auprès des PDG sur leurs techniques de gestion du temps et les cadres connexes d'organisation et d'opération pourrait offrir aux cadres de l'administration fédérale une connaissance précieuse d'idées et de styles innovateurs et fructueux. Par exemple, *The Financial Post Magazine* a récemment publié l'évaluation d'un groupe consultatif sur les 200 meilleurs PDG au Canada. Leurs critères comprenaient la vision, le leadership, la compétitivité à l'échelle mondiale et l'innovation. Cette population pourrait servir de point de départ, et on pourrait l'améliorer au moyen d'un échantillon provenant de l'ouvrage *The Globe and Mail Report on Business Canada Company Handbook*, comprenant une surreprésentation des cadres supérieurs féminins (qui sont hélas absents de l'échantillon du *Financial Post*).

On pourrait enrichir les écrits et les résultats d'enquête de sources publiques et privées au moyen d'une conférence regroupant des sous-ministres, des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux afin d'élaborer et de raffiner les directives sur les meilleures pratiques.

Encore une fois, la valeur des produits d'une telle recherche ne sera démontrée que si les sous-ministres sont *conscients* du principe, l'*acceptent* et l'*appliquent*.

politique mais ne s'occupe pas directement des opérations quotidiennes. Il est clair que ce modèle libère le sous-ministre de beaucoup de dossiers de gestion.

Les sous-ministres peuvent obtenir nombre des avantages des modèles de l'«Executive Agency» britannique ou de l'organisme de service spécial par la simple manière dont ils organisent et gèrent leurs ministères. Des sous-ministres adjoints peuvent être désignés comme «chef des opérations» ou «vice-président aux opérations» pour un programme ou une opération en particulier. Il est possible de mettre au point des documents-cadres, des modalités de délégation et des contrats de responsabilité pour des questions à l'intérieur du mandat du ministre. Les sous-ministres adjoints peuvent aussi de plus en plus assumer un rôle de responsabilité à l'égard des groupes d'intérêt ou à l'égard des parlementaires, par le biais du cabinet du ministre.

«Il est possible, dans certains ministères, de prendre des mesures courantes et confier au sous-ministre adjoint la tâche d'informer directement le ministre.»

Lorsqu'on examine le secteur privé, le débat se poursuit sur la mesure dans laquelle on peut comparer de façon significative les cadres des secteurs publics et privés dans leur style de gestion quotidienne. Néanmoins, il est clair que tous les cadres supérieurs partagent trois dimensions universelles : le leadership, les résultats et les gens. Une hypothèse corollaire à cette première hypothèse est que le succès dans chacune de ces trois dimensions dépend de la capacité des cadres de consacrer *efficacement* du temps à chacune.

l'organisme et la nature de l'activité (proportion de «politique» et d'«opérationnel».)

Une telle étude donnerait corps à bon nombre des idées apparues dans les groupes de discussion de sous-ministres adjoints et de directeurs généraux.

Par exemple, l'impact de la technologie a des conséquences à la fois sur l'aménagement organisationnel et la gestion du temps. Le système canadien a évolué considérablement depuis dix ans avec l'impact des communications (la période de questions à la télé) et de la technologie (par ex., le télécopieur, le téléphone cellulaire). Il évoluera encore nécessairement et nous obligera à envisager d'autres formes d'organisation pour faire face à un accroissement de la complexité, du volume et de l'intensité.

«...il vaudrait peut-être la peine d'envisager d'établir deux unités : l'une pour l'élaboration des politiques et le soutien des politiques et l'autre pour les opérations. Une plus grande utilisation de mécanismes comme le modèle de l'organisme de service spécial (semblable au Royaume-Uni) conviendrait à l'aspect opérations de l'entreprise.»

De plus, des sous-ministres adjoints ont laissé entendre qu'il faudrait envisager d'autres modèles organisationnels en plus de la structure ministérielle traditionnelle qui existe actuellement. Par exemple, la fonction publique britannique utilise beaucoup le modèle organisationnel dit «Executive Agency» qui équivalait en gros à l'organisme de service spécial au Canada. Environ le tiers de la fonction publique britannique travaille maintenant pour des «Executive Agencies». Comme dans le cas des organismes de service spécial, un chef des opérations (qui équivalait à un sous-ministre adjoint) administre des programmes dans la limite d'un document-cadre convenu et avec des autorisations déléguées en matière de finances et de personnel. Le ministère (le sous-ministre) détermine la

(p. ex., les ministres, les sous-ministres, les sous-ministres adjoints, les gestionnaires, le cabinet du Premier ministre, le bureau du Conseil privé et les autres fonctionnaires). Non seulement la participation de ces répondants fournirait-elle des données pour le modèle, mais elle leur est nécessaire pour accepter l'évolution de la culture et le processus de changement nécessaire.

C. LES MEILLEURES PRATIQUES : DES CONCEPTIONS ORGANISATIONNELLES QUI FONCTIONNENT

L'évolution des écrits sur l'amélioration de la qualité des services a grandement profité des études sur les meilleures pratiques. En fait, la Direction du perfectionnement des ressources humaines du Conseil du Trésor est en train de mettre au point une formule standard pour faire rapport sur ce type de travail.

Le principe et l'approche s'appliquent tout aussi bien à l'étude de la gestion du temps des cadres. On peut recourir à deux sources possibles de données : les meilleures pratiques dans la gestion et l'organisation du temps dans le secteur privé et dans les autres administrations publiques et les organismes sans but lucratif. Les résultats doivent être intégrés en un répertoire de « principes essentiels » et suggestions pratiques qui dépasse la portée du présent document.

La même méthode s'appliquerait aux deux et devrait être entièrement décrite dans un rapport de plan d'étude détaillé. Toutefois, les éléments clés seraient un examen des recherches et des documents récents sur la gestion du temps des cadres et les modèles de réussite connexes, une enquête auprès de cadres des secteurs privé et public et éventuellement de leurs attachés de direction, et la mise au point de « modèles de réussite » pour les sous-ministres, qui varieraient selon la taille du ministère ou de

sous-ministres adjoints ou à des fonctionnaires de niveau inférieur). Le coût de consacrer du temps à des tâches non cruciales est le fait que celles-ci consomment du temps précieux qu'il vaut mieux consacrer à d'autres domaines.

Cette approche n'est pas fondée sur l'hypothèse que le travail de chaque sous-ministre est semblable. Elle vise plutôt à élaborer un modèle avec des facteurs de nature générale et une méthode qui doit être adaptée par les sous-ministres pour répondre à leurs besoins.

Le défi consiste à faire correspondre le potentiel d'exécution des sous-ministres aux attentes, tant les leurs que celles des autres. En d'autres termes, on chercherait à réaliser l'équation suivante :

$$S = E/A \text{ ou } \text{Succès} = \frac{\text{Exécution}}{\text{Attentes}}$$

Les éléments les plus quantitatifs et objectifs de la recherche dont nous parlons ici constituent l'aspect concret de l'évolution culturelle vers la responsabilisation dont nous avons déjà traité. Néanmoins, le principe sous-jacent reste le même. Une fois que les sous-ministres disposent de la «mesure de leur journée», ils sont *conscients* de la manière dont leurs attentes apparentes correspondent à leur *exécution*. Il est alors question d'intégrer la série raffinée d'attentes critiques, en *acceptant* qu'ils ne peuvent pas tout faire pour tout le monde et en *appliquant* cette philosophie dans une approche réorganisée en matière de gestion du temps.

La méthode propre à ce type d'étude exigerait non seulement une vérification du temps des sous-ministres, mais aussi la participation de tous les autres paliers, y compris les supérieurs, les subordonnés et les collègues

- Un suivi pour faire en sorte que les initiatives ne soient pas gaspillées.
- Le respect des talents et des capacités des autres - bien déléguer et appliquer un système de responsabilité ferme mais équitable.
- Respecter les contraintes de temps des autres de telle façon que les réunions soient organisées et commencent et finissent à temps.

Manion convient que tous les gestionnaires ne sont pas efficaces dans la gestion du temps. L'embauche de quelqu'un pour organiser leurs bureaux et leurs horaires de façon efficace peut fortement contribuer à réduire la pression. Il dresse aussi une liste de questions pertinentes que les sous-ministres peuvent se poser. Selon les opinions des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux sur lesquelles est basé le présent document, la plupart des sous-ministres se retrouveraient probablement à l'extrémité la moins souhaitable de l'échelle.

Mais il ne suffit pas de répondre simplement à ces questions. Nous avons plutôt besoin d'une étude plus structurée du temps des sous-ministres, par exemple les réunions auxquelles les sous-ministres devraient participer, les rapports qu'ils *doivent* lire, les décisions qu'ils *doivent* prendre.

Le profil d'utilisation optimale du temps d'un sous-ministre exige une vérification pour déterminer le temps consacré chaque jour pendant un échantillon de temps par rapport à l'horaire du sous-ministre et à ses propres perceptions de ce qui est crucial. Cette approche représente une modification à la méthode de Osbaldeston et une version plus large de celle-ci. L'objectif consiste à déterminer les écarts entre le pourcentage de temps consacré à des tâches non cruciales et à des tâches considérées comme cruciales (c.-à-d. qu'elles ne peuvent pas être déléguées à des

comme «réfractaires». Ce type de résistance discrète ne fait que miner encore davantage le processus de changement.

La clé est de savoir où on peut apporter des changements, à quel rythme et qui peut le faire. La réalité peut dépasser les meilleurs plans. L'une des réalités, c'est que la plupart des gestionnaires voudraient participer au changement, mais ils doivent :

- être *conscients* du changement nécessaire;
- *accepter* que le changement est compatible avec leurs objectifs personnels et leur perception des objectifs de l'organisation;
- être capable d'*appliquer* le changement au moyen de leurs connaissances, de leurs capacités de gestion, de leurs qualités personnelles et des politiques, systèmes et procédures de soutien du ministère.

B. LA DÉFINITION DES FACTEURS DE RÉUSSITE CRITIQUES

Les «facteurs de réussite critiques» désignent les compétences, les caractéristiques et les connaissances nécessaires pour faire un travail. Dans le cadre du présent document, nous mettrons l'accent sur les critères de succès de la gestion du temps.

Le modèle de gestion mis au point par John Manion et le CCG comprend la «gestion du temps» comme caractéristique nécessaire au succès d'un sous-ministre. Selon ce modèle, une gestion du temps efficace exige :

- Un sens de la proportion - qu'est-ce qui est le plus important?
- Un sens de l'investissement - qu'est-ce qui doit être fait et quand?

Pour influencer sur ces changements, les gestionnaires disposent essentiellement de deux types de leviers :

Mécaniques : Les cadres supérieurs doivent adapter les systèmes, les processus et les procédures par lesquels le personnel fait le travail. Il s'agit par exemple de changements dans :

- la conception et les fonctions de l'organisation;
- les systèmes de gestion comme la planification, la surveillance et le contrôle;
- les changements de procédures à l'intérieur des systèmes fonctionnels comme les finances, le personnel et l'information.

Dynamiques : Souvent, les ajustements mécaniques ne suffisent pas. Parfois, la nouvelle orientation d'une organisation va contre les croyances fondamentales des employés ou les met en conflit avec d'autres. Pour faciliter un tel changement personnel, les gestionnaires doivent tenir compte de la dynamique qui fait que les employés :

- comprennent les changements;
- acceptent les changements comme amélioration à l'organisation;
- peuvent insérer leurs objectifs personnels dans les changements;
- sont capables de mettre en oeuvre les changements.

Trop de « plaintes » au sujet du changement ne font qu'isoler un gestionnaire et l'étiqueter comme « réfractaire ». Comme le fait observer un gestionnaire, « personne ne me parle plus sauf pour couper mes ressources ». Enfin, il peut se développer une culture où les gestionnaires cessent de formuler des objections valables au changement parce qu'ils ne veulent pas être perçus

CHAPITRE IV

LA RÉUSSITE PLANIFIÉE :

LA MISE AU POINT DE MODÈLES DE CHANGEMENT

A. LA RESPONSABILISATION ET LE TRAVAIL D'ÉQUIPE :

SENSIBILISATION, ACCEPTATION ET APPLICATION

L'un des principaux thèmes de FP 2000 et un sujet populaire dans les écrits sur les affaires et la gestion est le concept de responsabilisation ou de partage du pouvoir au sein des organisations. Des termes comme élimination de niveaux de gestion, organisation horizontale, gestion matricielle, groupes de travail autogérés et cercles de la qualité deviennent de plus en plus familiers. Ces termes ne sont pas de simples mots à la mode : ce sont des concepts que de nombreuses organisations très fructueuses ont adopté, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Elles l'ont fait parce qu'elles comprennent que pour survivre face à la forte concurrence d'aujourd'hui, les organisations doivent utiliser efficacement les talents, la créativité et la motivation de tous les employés.

Les sous-ministres adjoints parlent aussi de responsabilisation. Les contraintes organisationnelles et personnelles que doit subir un sous-ministre sont devenues si importantes qu'il lui faut partager le pouvoir et, par le fait même, partager la charge de travail. Les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux doivent faire de même avec leurs gestionnaires. Les sous-ministres doivent établir les grandes orientations et priorités et compter sur leurs équipes de direction pour faire le travail. Une telle approche ne peut mener qu'à une fonction publique plus productive et plus efficace.

La vaste majorité des personnes dans une organisation, jusqu'à 80 %, acceptera le changement à la condition qu'il y ait un petit groupe de «porteurs de changements» qui soient disposés à soutenir le changement.

certain nombre d'années. Leur durée moyenne en poste était d'environ neuf ans. Il y a certainement des leçons à tirer de cette situation.

La durée en poste est également importante dans le cas des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux de haut niveau qui incarnent généralement le savoir-faire de l'organisation. Le fait de garder toute une équipe de direction ensemble pendant assez longtemps pour atteindre une synergie suffisante est souvent la meilleure garantie de succès à long terme.

qui engendre des préoccupations en matière de performance et de responsabilité.

Plus précisément, la durée moyenne des mandats des sous-ministres a diminué de 4,5 ans en 1966 à 2 ans en 1987. Et en 1987, la moitié des sous-ministres étaient dans le même ministère depuis moins de 1,5 an. Souignons que de nombreux sous-ministres estiment qu'il faut *trois* ans pour qu'un sous-ministre devienne vraiment efficace. De même, il semble qu'il faille au moins *cinq* ans pour produire un sous-ministre d'expérience qui puisse être considéré comme «un atout pour le ministère.»

Osbaldeston attribue cette mobilité accrue à des forces qui ont accordé une plus grande valeur aux qualités de gestion professionnelle et aux connaissances de l'administration dans son ensemble qu'à une connaissance fonctionnelle et spécialisée. Il en résulte une perte des connaissances qui peuvent être rapidement affectées à des problèmes importants du ministère et des sous-ministres qui sont malheureux de cette forte mobilité.

En comparaison, les entreprises du secteur privé consacrent beaucoup de temps à préparer de futurs PDG au sein de l'entreprise. La raison pour laquelle les conseils d'administration préfèrent choisir des PDG à l'interne est parce que ceux-ci connaissent l'entreprise. La plupart des PDG interrogés dans le cadre de l'étude d'Osbaldeston ont mis en question la théorie du «gestionnaire professionnel», c'est-à-dire du gestionnaire qui peut gérer n'importe quoi. Les PDG qui sont recrutés à l'extérieur de l'entreprise le sont habituellement pour changer l'orientation de la société et/ou pour assurer sa pénétration sur les marchés internationaux.

En outre, les PDG interrogés ont souligné l'importance de rester en poste assez longtemps pour devenir efficaces et d'y *rester* encore pendant un

Il y aurait beaucoup à gagner à combattre la manie des rapports ronflants qui touchent toutes nos communications dans la fonction publique. Pour inculquer l'habitude de la communication simple et directe, il faudrait former les gens, leur fournir un guide de rédaction et leur réapprendre à écrire.

Les systèmes électroniques peuvent être des outils de gestion précieux, mais ils peuvent avoir des retombées imprévues. Parce qu'il est tellement facile de distribuer largement des documents par les réseaux de courrier électronique, les sous-ministres reçoivent souvent des exemplaires de documents «pour information». Faire le tri des documents importants et informatifs peut prendre beaucoup de temps.

«...la technologie a aussi un impact sur notre façon de faire les choses; avec le télécopieur, le courrier électronique, etc. on s'attend à ce que les problèmes puissent être résolus instantanément et que l'on puisse atteindre les hauts fonctionnaires 24 heures par jour.»

Par ailleurs, les réseaux électroniques sont d'excellents outils pour permettre aux sous-ministres de tenir rapidement leurs équipes de direction au courant de divers dossiers. En ce sens, ils peuvent remplacer les réunions en personne qui peuvent prendre beaucoup de temps. Nous devons apprendre à mieux gérer l'information au moyen d'une application disciplinée d'une forme quelconque de «code de bonne pratique».

D. L'ÉTABLISSEMENT D'UN BASSIN DE COMPÉTENCES

Osbaldeston (1988) fait observer que depuis 20 à 30 ans, les sous-ministres restent de moins en moins longtemps à leurs postes. En même temps, la durée moyenne d'une équipe ministre - sous-ministre a aussi diminué, ce

«...le style personnel est aussi une question importante dans la charge de travail des sous-ministres. Les sous-ministres devraient peut-être recevoir de l'aide pour mettre au point des styles qui peuvent entraîner une plus grande efficience....»

Les sous-ministres adjoints ont présenté un certain nombre de suggestions pratiques sur la manière dont les sous-ministres pourraient alléger leurs charges de travail administratives. La charge de travail devrait être réévaluée trois ou quatre fois par année afin d'en retirer les éléments dont le sous-ministre n'a pas à s'occuper personnellement. Cet examen devrait être fait en collaboration avec l'adjoint exécutif du sous-ministre et les sous-ministres adjoints. De la même façon que les sous-ministres gèrent leur temps avec les ministres en se posant régulièrement la question «Pourquoi le ministre doit-il voir cela?», il faudrait poser la question «Pourquoi le sous-ministre doit-il voir cela?» Ce «nettoyage» périodique du programme de travail du sous-ministre devrait permettre d'éliminer les travaux courants qui peuvent être exécutés par d'autres fonctionnaires.

Il faudrait utiliser les réunions de l'équipe de direction pour gérer la charge de travail plutôt que d'en faire des séances sociales ou d'information. Il faudrait les mener de façon efficace en précisant clairement l'intention de prendre des décisions. Le partage de l'information peut se faire par des moyens plus efficaces que par des réunions en personne.

Les sous-ministres devraient aussi demander à leurs équipes de direction de les aider à dégager le temps dont ils ont besoin pour la réflexion stratégique à long terme. Les sous-ministres adjoints considèrent que c'est là une exigence cruciale et ont laissé entendre que de 5 à 10 heures par semaine représenterait une période raisonnable à consacrer à cette tâche. Il faudrait faire un exercice de ce genre tous les quelques mois pour empêcher l'érosion de ce temps critique.

nécessitent absolument une coordination centrale. De même, les sous-ministres eux-mêmes devraient faciliter la solution des crises par la mise au point de cadres de fonctionnement plus efficaces. Nous avons fait peu d'efforts pour ramener systématiquement l'arbitrage des dossiers et la gestion des crises à des niveaux inférieurs. Des mécanismes de communication ont été créés au niveau des sous-ministres (par exemple, les petits déjeuners de travail, les comités), mais pas au niveau des sous-ministres adjoints. Nous ne formons pas non plus les sous-ministres adjoints à travailler à l'échelle de l'administration, bien que cette réalité soit en train de changer.

La culture organisationnelle veut que les crises soient gérées par les organismes centraux ou sous l'orientation de ceux-ci, et de plus en plus de dossiers sont considérés comme des crises. Les organismes doivent tirer un enseignement des crises. À cette fin, il faudrait que les crises soient utilisées comme des événements d'apprentissage positifs, avec un suivi et un bilan des «leçons apprises» qui seraient intégrés dans les plans d'urgence pour la fois suivante et utilisées pour la formation des cadres. Avec une approche plus proactive en matière de gestion des crises, on pourrait réduire le temps et l'effort personnel qui sont exigés du sous-ministre.

C. LA TRANSFORMATION DE LA CULTURE : UNE QUESTION DE DISCIPLINE

Les priorités et le style de la gestion aux niveaux supérieurs, et particulièrement au niveau du sous-ministre, sont conditionnés par les individus. Les sous-ministres doivent déterminer quels devraient être leurs principaux domaines de contribution et quels seraient les meilleurs moyens d'obtenir les résultats qu'ils recherchent.

charger directement d'une partie importante du travail, y compris une bonne partie du travail courant avec le ministre.

À titre de responsable du ministère, le ministre est censé répondre pour l'ensemble de l'administration du ministère pendant la période de questions. Mais les contraintes de cette exigence peuvent être partagées avec les sous-ministres adjoints et, dans certains cas, les directeurs généraux. Il faudrait prévoir des mécanismes pour faire en sorte que le sous-ministre n'ait pas à s'occuper directement des « questions de détail » de la période de questions. Ces mécanismes devront toutefois faire en sorte que la coordination n'impose pas un surcroît de travail au cabinet du ministre.

Dans certains États, ces questions se retrouvent à des échelons bien plus bas du ministère qu'au Canada, de telle façon que des fonctionnaires de niveau moyen font directement affaires avec le ministre. Ces États ont généralement des effectifs beaucoup plus faibles au niveau de la haute direction.

La nomination d'un sous-ministre associé est une variante organisationnelle qui pourrait convenir à certains ministères. Il est essentiel de bien comprendre le rôle que jouera le sous-ministre associé. Par ailleurs, des sous-ministres adjoints principaux ou des sous-ministres adjoints désignés pourraient prendre l'entière responsabilité concernant des questions touchant l'ensemble du ministère au nom du sous-ministre.

En général, le poste de sous-ministre associé n'est pas utilisé de façon aussi productive qu'il devrait l'être. L'un des objectifs de ce poste devrait être de former leurs titulaires à devenir sous-ministres. Pour que les sous-ministres associés soient vraiment utiles, ils doivent avoir des responsabilités réelles.

Les organismes centraux devraient éviter de s'occuper directement de la gestion des crises, sauf dans le cas des plus importantes ou de celles qui

B.

MAÎTRES ET MENTORS : LA CONSTITUTION D'UNE ÉQUIPE

GAGNANTE

Les organismes centraux doivent examiner les effets de leurs exigences combinées sur les charges de travail des ministères et porter une attention particulière à la succession des demandes dans le temps.

Les sous-ministres peuvent rendre le partage de la tâche plus supportable et mieux se concentrer sur les priorités en constituant une bonne équipe et en responsabilisant les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux. Ces derniers devraient être choisis pour faire partie de l'équipe de direction du sous-ministre parce qu'ils peuvent faire le travail et répondre à un besoin, et non pas parce qu'on leur «doit» quelque chose.

Les organismes centraux devraient aider les sous-ministres à faire de meilleurs choix afin d'établir des équipes de direction qui fonctionnent bien. Les sous-ministres doivent inclure dans leurs équipes des personnes qui peuvent partager leur charge de gestion, de résolution des crises et d'élaboration des politiques. On pourrait établir des programmes spéciaux pour favoriser un échange plus productif de hauts fonctionnaires entre les ministères. Certains sous-ministres adjoints peuvent être désignés comme sous-ministres adjoints responsables de certaines questions ministérielles.

De même, le sous-ministre devrait nommer un sous-ministre adjoint comme bras droit ou vice-président des opérations qui pourrait prendre des décisions au nom du sous-ministre en respectant la culture de gestion de celui-ci. Certains ministères ont confié à des sous-comités du comité de direction du ministre, présidés par un sous-ministre adjoint principal ou l'équivalent, la charge d'une bonne partie des questions courantes qui autrement sont traitées au comité de direction. Le bras droit peut se

C'est là l'essence même de la responsabilisation, une valeur clé de FP 2000. Les sous-ministres qui responsabilisent leurs équipes de gestion profitent directement d'un partage de la charges de travail. Ils envoient aussi à l'organisation un puissant signal selon lequel la responsabilisation est une valeur de la fonction publique.

La participation des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux au réseau horizontal leur permettrait d'approfondir leurs connaissances et leur compréhension des dossiers horizontaux. Toutefois, il faudrait pour cela que les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux aient davantage accès aux dossiers horizontaux des sous-ministres et qu'ils aient en fait l'occasion de participer aux activités horizontales. Dans certains pays, comme le Japon, l'Australie et le Royaume-Uni, par exemple, les cadres supérieurs et même certains cadres intermédiaires sont davantage exposés aux rencontres du niveau des sous-ministres. Dans certains cas, on a recours à des comités parallèles de sous-ministres adjoints. Ainsi, ils peuvent appuyer leurs sous-ministres de façon plus efficace.

Les sous-ministres doivent de plus en plus s'occuper de questions opérationnelles plutôt que de dossiers stratégiques. Il faudrait examiner périodiquement l'ordre du jour des comités interministériels et spéciaux et l'utilisation de tribunes comme les petits déjeuners de travail des sous-ministres pour en retirer ce genre de questions. Les questions opérationnelles ne devraient figurer à l'ordre du jour que si elles établissent des précédents. Les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux devraient se réunir et résoudre directement les problèmes opérationnels.

CHAPITRE III RELEVER LE DÉFI

A. PARTAGER LE FARDEAU ET LE POUVOIR

Les sous-ministres participent de plus en plus à des dossiers de gestion publique et horizontale. Pour relever ces défis, ils auront besoin d'un plus grand soutien de leurs équipes de gestion dans les rôles traditionnels d'élaboration de politique, de gestion et d'administration.

«La première chose que les sous-ministres doivent faire consiste à demander à leurs sous-ministres adjoints de les aider à relever le nouveau défi.»

Les sous-ministres doivent consacrer du temps à développer dans leurs ministères, et plus particulièrement dans leurs équipes de direction, une série de valeurs communes et une même vision de l'organisation : mandat, mode de fonctionnement et façon de gérer et d'améliorer les choses. L'équipe de direction devrait alors être clairement responsable des résultats.

«...Les sous-ministres devraient constituer de fortes équipes de direction qui partagent la même valeur dans la mesure où tous comprennent ce que le ministère est censé faire et la manière de le faire.»

Les sous-ministres devraient établir l'orientation générale de l'action, mais c'est à l'équipe de direction qu'il devrait incomber de mettre au point des mesures d'amélioration et un plan de mise en oeuvre. C'est l'équipe de direction qui devrait mettre au point les modalités. Elle ne devrait pas avoir à obtenir l'approbation du sous-ministre à chaque étape, mais uniquement dans les cas où il y a des écarts importants par rapport au concept ou des retards exceptionnels. Les sous-ministres devraient aussi prendre le temps d'encadrer chacun des membres de leur équipe de gestion.

poste de sous-ministre. Une première étape consiste à déterminer les tâches exécutées par un sous-ministre et les compétences et les comportements que ces tâches exigent.

«Si le système veut que les sous-ministres connaissent tous les dossiers et les gèrent, il doit faire en sorte qu'ils aient suffisamment de temps pour se familiariser avec l'organisme et s'y faire respecter. Les sous-ministres sont perçus comme des gestionnaires qui aiment innover, mais qui ne restent pas pour constater les résultats ou en répondre. Pour diriger un ministère important, il faut y rester plus de deux ou trois ans.»

Le fait de réduire la mobilité des sous-ministres aurait en outre l'avantage de leur permettre de prendre de l'expérience à un poste déterminé, d'apprendre à connaître le ministère et d'obtenir le respect et l'engagement du personnel pour réaliser leurs objectifs. Les sous-ministres pourraient voir la réalisation de certaines de leurs priorités et avoir le temps d'acquiescer les compétences et la confiance qui leur sont nécessaires pour passer avec succès au prochain poste.

«Ils (les sous-ministres) sont censés acquérir instantanément toutes les connaissances et l'expérience au moment de leur nomination.»

Il est important de reconnaître que les sous-ministres ont besoin de formation comme les autres cadres supérieurs de la fonction publique. Au moment de leur nomination, les sous-ministres devraient avoir accès à une formation personnelle dans les domaines dans lesquels ils ont moins de connaissances relatives à la fonction publique. Cette formation devrait être obligatoire et relever du CCG.

Il faut aussi consacrer plus d'efforts à repérer les éventuels futurs sous-ministres beaucoup plus tôt dans leurs carrières. Ces personnes doivent recevoir une formation, une sensibilisation et des expériences de travail qui les prépareront à des responsabilités du niveau de sous-ministre. La plupart des sous-ministres adjoins connaissent très peu les projets des organismes centraux ou même ce qu'il faut faire pour se préparer à un

«Par définition, les sous-ministres sont débordés; c'est culturel. Mais il sont en partie coupables eux-mêmes de cette situation. Dans certains ministères, on s'attend à ce que les gens travaillent tard, ce qui est considéré comme un signe d'engagement, de dévouement.»

C'est un fardeau énorme pour les sous-ministres que de répondre à ces normes culturelles. Celles-ci ont un prix que doivent payer les organisations et les personnes. Dans une étude récente sur les sous-ministres intitulée «L'évolution du profil des sous-ministres fédéraux, 1867-1988», Jacques Bourgault et Stéphane Dion indiquent que les sous-ministres des années 80 n'ont passé qu'environ quatre ans dans ce rôle. Après cette période, environ 25 % d'entre eux ont pris des postes moins imposants et 44 % d'entre eux sont passés à des postes de la fonction publique équivalents mais moins imposants (conseillers, ambassadeurs). En d'autres termes, les sous-ministres ne restent en poste, en moyenne, que peu de temps à ce niveau; 70 % d'entre eux passent ensuite à des postes moins exigeants. Ces chiffres semblent indiquer que la charge de travail d'un sous-ministre est en fait difficile. On se demandera tout naturellement si la fonction publique et même le pays peuvent se permettre ce gaspillage apparent de ses éléments les plus talentueux.

D. LE SYNDROME DES PORTES TOURNANTES

L'étude de Bourgault et Dion a aussi montré qu'en moyenne, les sous-ministres des années 80 n'avaient passé que trois années dans un ministère avant d'être nommés sous-ministre. De plus, seuls 25 % des sous-ministres proviennent directement du ministère auquel ils sont affectés. Ce groupe de sous-ministres a passé moins de trois ans en moyenne dans des postes déterminés de sous-ministre. Bien que des données récentes montrent que la mobilité a quelque peu diminué, il est essentiel de tirer quelques autres conclusions. Des études sur des PDG démontrent que la durée passée dans un poste contribue à la réussite.

peut faire cette affirmation que pour les ministères de taille moyenne. Au-delà, toutefois, le sous-ministre doit de plus en plus choisir entre l'élaboration des politiques et la gestion des programmes à cause de leurs contraintes personnelles de temps.

«...les organismes centraux exigent des choses déraisonnables des sous-ministres, par exemple lorsqu'ils convoquent des réunions à la dernière minute et demandent aux sous-ministres d'y être personnellement. Il faudrait changer les attitudes à l'égard de la participation personnelle des sous-ministres; c'est le résultat et non la façon de faire qui devrait être jugé.»

En attendant des sous-ministres qu'ils participent personnellement à toutes ces activités à l'échelle de l'administration, nous renforçons la notion que la gestion des activités au nom du gouvernement ne peut être faite que par des sous-ministres. Les sous-ministres adjoints considèrent que les sous-ministres pourraient partager la charge de travail avec les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux dans de nombreux dossiers où leur participation personnelle n'est pas vraiment nécessaire. Dans la plupart des cas, les sous-ministres adjoints doivent appuyer la participation de leurs sous-ministres de toute façon, avant ou après les réunions.

C.

LA VIE DE MOINE

Dans la culture de la fonction publique, les longues heures de travail et les sacrifices personnels sont la norme pour les hauts fonctionnaires. En fait, admettre être débordé constitue un signe de faiblesse ou d'incompétence. Il y a peu de chance que les sous-ministres se plaignent de leur charge de travail ou demandent de l'aide pour l'exécuter. Comme l'a laissé entendre un sous-ministre adjoint, «ils ont besoin d'un champion dans leurs rangs qui osera être différent».

et de la surveillance du public. La gestion des ministères doit se faire dans le cadre des règles et des exigences des organismes centraux. Enfin, l'élaboration des politiques touche de plus en plus les préoccupations et les intérêts d'un certain nombre de ministères.

Dans l'ensemble, par conséquent, les sous-ministres doivent maintenant consacrer une plus grande proportion de leur temps à s'occuper des dossiers du ministre, des questions de gestion publique et des dossiers horizontaux. Par conséquent, il reste moins de temps pour le ministre. Bien que les sous-ministres puissent adopter des améliorations à la culture et aux pratiques de gestion de leur ministère, ils disposent de peu de temps pour en gérer la mise en oeuvre et l'intégration. Par conséquent, beaucoup d'initiatives sont lancées, mais le changement réel se produit lentement.

B. LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE

Non seulement le rôle essentiel du sous-ministre a-t-il changé, mais les exigences de participation personnelle ont aussi augmenté. On s'attend de plus en plus à ce que les sous-ministres participent personnellement à la gestion des questions dont nous avons traité et en soient personnellement responsables. Nous devons reconnaître que les sous-ministres ne peuvent pas tout faire pour tout le monde. Pour que leur charge de travail soit bien exécutée, elle doit être «faisable». Certaines charges de travail de sous-ministres, telles qu'elles sont actuellement définies ou réalisées, peuvent *ne pas* être «faisables». Les responsabilités des sous-ministres traduisent l'évolution des besoins de l'administration et de l'élaboration des politiques. En ce sens, elles sont fondamentalement justifiées. Mais c'est la façon d'*exercer* qui rend impossible le travail de certains sous-ministres. Il y a dix ans, les sous-ministres pouvaient s'occuper à la fois des volets d'élaboration des politiques et gestion des programmes. Aujourd'hui, on ne

politiques, avec divers groupes d'intérêt public, dont les objectifs peuvent parfois être contradictoires, ainsi qu'avec les médias; il doit enfin négocier avec les gouvernements provinciaux et étrangers.

Le deuxième domaine fonctionnel qui est apparu est la *gestion horizontale*. Ici, le sous-ministre joue un rôle d'intervenant administratif et participe à des comités et des groupes de travail interministériels qui se penchent sur des dossiers comme les ressources humaines. Certains sous-ministres peuvent siéger à deux ou trois comités de ce genre (par exemple, le CCSC et le CPRH) qui peuvent sembler avoir des mandats qui se chevauchent.

«La collectivité des sous-ministres est perçue comme un club à part. L'information partagée horizontalement ne se transmet pas facilement jusqu'au niveau de gestion suivant.»

Enfin, la gestion des crises exige du temps du sous-ministre. Les crises peuvent être grandes ou petites, se produire à l'intérieur d'un organisme ou dans l'ensemble du système. Elles peuvent concerner des questions de santé ou de sécurité publique comme la guerre du Golfe ou l'écrasement de l'avion d'Air India, des questions politiques ou quasi-politiques comme l'affaire Al-Mashat ou une fuite du budget, ou encore des questions de gestion comme la récente grève de la fonction publique. Lorsque se produisent des crises de cette nature ou de cette importance, elles entraînent généralement l'intervention directe et personnelle du sous-ministre. Pendant une certaine période, l'attention du sous-ministre est consacrée presque exclusivement à cette question et lui laisse peu de temps pour d'autres priorités importantes dans l'optique générale du ministère.

Toutes ces fonctions exigent beaucoup de temps et d'énergie, et pourtant elles ont toutes des rapports entre elles. La tâche de les intégrer devient plus complexe : les crises doivent être gérées en tenant compte des médias

CHAPITRE II

UNE JOURNÉE DANS LA VIE D'UN SOUS-MINISTRE

A. LES DOSSIERS VERTICAUX ET DOSSIERS HORIZONTAUX

S'ACCUMULENT

La charge de travail du sous-ministre est de plus en plus grande et complexe. Outre les dossiers *verticaux*, qui intéressent directement le ministre, les sous-ministres doivent maintenant traiter des dossiers *horizontaux* de plus en plus complexes et nombreux à l'échelle de l'ensemble de l'administration. La plupart de ces dossiers sont nouveaux et permanents; la charge de travail et la culture des sous-ministres ont changé dans ce processus.

«...Il est impossible de retourner à un état de chose antérieur. Nous devons tenir compte des changements et voir quelles corrections peuvent être apportées aux systèmes.»¹

Outre les rôles traditionnels des sous-ministres dont nous avons déjà parlé, trois fonctions ont pris de plus en plus d'importance et de visibilité ces dernières années. Essentiellement, on peut les qualifier d'horizontales, et elles laissent peu de temps aux sous-ministres pour administrer les dossiers verticaux dans leurs ministères.

La première fonction, celle de la gestion publique ou politique, est beaucoup plus large que le rôle traditionnel de service au ministre. Il lui faut faire affaire avec le cabinet du ministre et, en particulier, le chef de cabinet, avec des parlementaires, directement ou par l'entremise de comités parlementaires, avec des groupes de pression, dont certains ont des relations

¹ Les citations dans l'ensemble du rapport sont des commentaires de sous-ministres adjoints et de directeurs généraux participants.

publique, ces stratégies peuvent devenir le moteur du
renouveau de la haute direction.

On trouvera en annexe une bibliographie.

Le présent document, qui vise à stimuler la discussion et l'action, résulte d'une série de discussions regroupant des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux de haut niveau. Rassemblés pour partager leurs opinions et leurs suggestions, ils ont donné beaucoup de renseignements et d'idées pour contribuer à alléger les contraintes de temps des sous-ministres. L'objectif recherché? Produire un répertoire de suggestions pratiques qui permettront aux sous-ministres de consacrer plus de temps à l'évolution et à la direction de leurs ministères.

C. LES PREMIÈRES ÉTAPES : LE CONTENU DU PRÉSENT

DOCUMENT

Enrichis par des idées glanées de documents récents, les chapitres suivants sont la synthèse des travaux collectifs d'environ 40 hauts fonctionnaires. À titre de leaders d'opinions, ils démontrent leur volonté d'en arriver à un groupe de direction moins surchargé de travail, plus productif et plus épanoui. Plus précisément,

- **Le chapitre II** décrit les nombreux éléments qui se disputent le temps des sous-ministres, ainsi que les facteurs culturels qui interagissent avec ces exigences ou les exacerbent.
- **Le chapitre III** est constitué d'un cadre conceptuel de changement qui décrit les changements du système les plus prometteurs qui ont été proposés par les groupes de discussion des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux. Ces idées peuvent être adoptées à court terme, mais leur réussite à long terme exige la constitution d'un consensus important, des efforts coordonnés et une évolution fondamentale de la culture organisationnelle;
- **Le chapitre IV** résume les principaux défis et propose ensuite des stratégies particulières pour mettre à l'épreuve les principes proposés au chapitre III. Appliquées à l'échelle de la fonction

COMMENT RÉUSSIR À FAIRE TOUT LE TRAVAIL : LES SOUS-MINISTRES ADJOINTS ET LES DIRECTEURS GÉNÉRAUX S'EXPRIMENT

Les sous-ministres font face à des intérêts très différents et souvent contradictoires qui doivent tous être satisfaits aussi bien les uns que les autres. Dans le système parlementaire canadien, les sous-ministres ont traditionnellement réalisé deux fonctions clés. La première est celle de l'élaboration des politiques et de conseil. Essence même du gouvernement, cette fonction comprend toutes les activités permettant de donner aux ministres les conseils dont ils ont besoin dans les domaines de leur mandat. La deuxième fonction majeure est celle de la gestion et de l'administration des ministères, qui comprend toutes les activités nécessaires à l'administration d'un organisme de la fonction publique, notamment la gestion de ressources financières et humaines, l'application des lois et règlements et les services au client.

Mais les rôles traditionnels ont fait place à la complexité de notre époque. Par conséquent, le travail des sous-ministres est devenu plus difficile depuis dix ans. L'accroissement de leur charge de travail et l'apparition d'une culture de responsabilité personnelle et de rapidité de réaction ont commencé à faire sentir leurs effets. Les sous-ministres consacrent maintenant davantage de temps les uns avec les autres et avec les organismes centraux, tant sur les dossiers nationaux que sur les dossiers horizontaux de la fonction publique. Ils travaillent de plus en plus de façon collective, ce qui est une bonne chose, mais l'information et la charge de travail de cette collectivité pourrait être partagée de façon plus efficace avec l'échelon suivant de la structure de gestion.

structures de l'organisation, les communications internes et les façons de travailler;

- l'effet cumulatif de plus d'une décennie de restrictions budgétaires et la certitude qu'elles seront maintenues;
- la confiance toujours aussi peu élevée, de la part du public, dans le secteur public.

Les événements politiques et économiques récents n'ont fait qu'ajouter aux pressions. L'unité du pays et sa forme future sont en discussion. Les autochtones du Canada exigent leur part dans la direction du pays. Les revendications territoriales se poursuivent. La nécessité de réduire la dette nationale est impérative. Enfin, les relations fédérales-provinciales restent une priorité.

L'Alliance de la fonction publique du Canada vient de mener la grève la plus dure de son histoire. On ressent encore les vagues de choc : le moral des fonctionnaires est plus bas qu'il ne l'a jamais été.

Tout cela se passe à un point tournant de l'histoire de la fonction publique du Canada : Fonction publique 2000. Le Premier ministre a annoncé cette initiative en décembre 1989 pour favoriser une fonction publique professionnelle, hautement qualifiée et empreinte d'une mission de service au public, qui reconnaît la valeur de ses employés, qui responsabilise ses gestionnaires et ses employés de première ligne et qui permet des formes organisationnelles différentes pour répondre aux besoins en évolution.

Au coeur de cette époque turbulente et difficile, on trouve les cadres de la fonction publique du Canada qui sont censés jouer un rôle majeur dans le retour à une économie politique stable. Jamais ils n'ont eu un défi plus important à relever.

CHAPITRE I INTRODUCTION

A. LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA DANS LES ANNÉES 90 :

DES PRESSIONS EN FAVEUR DU CHANGEMENT

À la veille de l'an 2000, la fonction publique du Canada fait face à des défis importants et, souvent, sans précédent. Il faut réagir à la concurrence mondiale de plus en plus intense et à la complexité et l'interrelation des questions qui en découle. Au même moment, le public attend du gouvernement de nouveaux services et de meilleurs services comme le leadership dans la protection de l'environnement et la mise en valeur des ressources humaines.

Ces exigences multiples touchent une fonction publique qui connaît elle-même des changements fondamentaux. Comme on peut le lire dans **Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada** (p. 19 et 20), ces forces du changement comprennent notamment :

- la transparence croissante du processus d'élaboration des politiques, grâce à la consultation, processus auquel participent dorénavant nombre de nouveaux intervenants;
- une évolution de la composition de la population active et la nécessité de perfectionner et de diversifier ses connaissances;
- l'évolution démographique, notamment le vieillissement de la population active et le vieillissement de la population des groupes sous-représentés;
- l'existence de méthodes et d'attitudes, au travail, qui étaient appropriées durant les années 1960, mais qui font maintenant obstacle aux changements dans les années 1990;
- les incidences de la technologie de l'information sur les compétences qu'il faut avoir, les besoins en personnel, les

8. Trop peu de sous-ministres adjoints et de directeurs généraux sont mis au courant des questions de niveau ministériel qui constituent des préoccupations vitales pour les sous-ministres. Suggestion : Faire participer les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux à des réunions et à des discussions à ce niveau comme expérience d'apprentissage et de formation. Plus ils en savent, plus ils sont en mesure d'aider.
9. Il est crucial de communiquer la mission, l'environnement et le message afin de réduire le besoin de contrôler, de surveiller et de refaire continuellement le point. Les sous-ministres ne le font pas assez. Suggestion : Les sous-ministres devraient régulièrement communiquer avec les gestionnaires pour bien leur faire comprendre ce qu'est l'organisation, où elle va, quel est leur rôle dans celle-ci et ce que l'on attend d'eux. Il faudra recourir à la télévision interactive et à d'autres technologies du même genre pour atteindre le plus grand public possible. La direction des ministères devrait acquérir une vision commune.
10. De nombreux sous-ministres sont surchargés. Suggestion : Il faudrait donner des signaux clairs selon lesquels la vie privée est importante et que le dévouement ne se mesure plus au travail régulier le soir et les fins de semaine. Lorsqu'il faut consacrer autant de travail à un emploi, il est clair qu'il faut apporter des corrections.
11. Certains sous-ministres ne sont pas suffisamment préparés à leurs postes. Suggestion : Dans la mesure où certaines connaissances et qualifications sont importantes pour certains postes de sous-ministres, il faudrait exiger une formation suffisante et appropriée. Il ne faudrait pas supposer qu'une fois nommé, un sous-ministre connaît tout et a toute l'expérience voulue.
12. Le centre exige trop souvent, de façon déraisonnable, que les sous-ministres soient présents «personnellement» et participent. Suggestion : Il faudrait faire une évaluation critique des dossiers pour déterminer s'il est vraiment nécessaire que les sous-ministres en prennent la charge personnellement ou si le travail aurait intérêt à être fait par le niveau de gestion suivant.

sous-ministres adjoints principaux ou simplement par la nomination d'un membre de l'équipe de direction en charge des questions touchant l'ensemble du ministère.

3. Trop souvent, les sous-ministres sont considérés comme les seules personnes qui peuvent vraiment s'occuper des problèmes.
Suggestion : Le système devrait encourager plus souvent les sous-ministres adjoints à prendre l'entière responsabilité des dossiers. De même, les organismes centraux devraient faire appel à des sous-ministres adjoints et à des directeurs généraux pour gérer les dossiers avec lesquels ils sont le plus familiers.

4. Trop de temps est consacré aux activités horizontales.
Suggestion : Les sous-ministres devraient être jaloux de leur temps consacré aux comités de sous-ministres et devraient réévaluer de temps à autre l'utilisation de ces comités.

5. L'information clé est partagée par un groupe restreint de sous-ministres et ne circule pas de façon efficiente vers les autres sous-ministres ou vers l'échelon suivant de la structure de gestion.
Suggestion : L'information clé devrait être partagée (par des moyens électroniques, lorsque c'est possible) avec les autres sous-ministres, avec les sous-ministres adjoints et avec les directeurs généraux de haut niveau.

6. Les réunions de gestion des ministères sont trop souvent utilisées pour partager de l'information plutôt que pour débattre des questions et prendre des décisions.
Suggestion : L'information devrait être partagée sous forme brève par l'entremise des adjoints exécutifs (par des moyens électroniques si possible). Les réunions des comités de direction devraient servir, de façon efficace, au débat et à la prise de décision sur les dossiers à court et à long terme et sur la répartition du travail.

7. Le système achemine aux sous-ministres un trop fort volume d'information.
Suggestion : Réexaminer régulièrement la nature des dossiers qui sont décidés à divers niveaux de gestion et les instruments utilisés. Réduire le volume par l'élimination et la délégation et insister pour que les notes soient brèves et directes. Les notes d'une page rédigées dans un style clair et précis devraient constituer la norme. Nous ne sommes pas des universitaires. Il faudrait utiliser un guide jusqu'à ce que chacun sache écrire brièvement.

utiliser mieux et de façon plus poussée les sous-ministres associés, les sous-ministres adjoints principaux et les sous-ministres adjoints.

Il faudrait réexaminer de temps à autre les réseaux horizontaux de sous-ministres pour éliminer le chevauchement et maximiser le produit le plus crucial de la fonction publique : le temps des sous-ministres. Il faudrait que des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux de haut niveau s'occupent de certains réseaux horizontaux. En fait, l'ensemble de la haute direction des ministères devrait aider de temps à autre les sous-ministres à faire le ménage dans la charge de travail pour obtenir une gestion du temps nouvelle et plus efficace.

Il faudrait encore améliorer la discipline de travail dans les ministères, notamment la durée des réunions, le travail de préparation des réunions et la longueur des communications écrites.

Les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux ont proposé de nombreuses idées de techniques de gestion du temps qu'ils sont prêts à développer dans les mois à venir. Ils ont envisagé une large gamme de possibilités : meilleure utilisation de la technologie, principes appliqués de gestion du travail, discipline de travail, meilleure planification des activités, formation du personnel ministériel, utilisation de cadres à la retraite pendant les périodes de pointe. Pour commencer, les sous-ministres devraient commander une enquête professionnelle sur leur utilisation du temps et leurs «meilleures pratiques» de gestion du temps.

En bref, les sous-ministres adjoints proposent aux sous-ministres de partager l'information, de partager la charge, de former et de constituer des équipes et de s'obliger à gérer leur temps de façon plus efficace. Le temps que gagneront ainsi les sous-ministres doit être consacré à leurs ministères et à leur vie privée. Le temps des sous-ministres est vital pour la fonction publique et pour l'orientation dont nous avons besoin en cette période de changements importants.

Voici un résumé des principales conclusions et suggestions :

1. Certaines charges de sous-ministre sont tout simplement trop lourdes.

Suggestion : Le BCP devrait examiner ces charges et envisager des réaménagements dans la division du travail.

2. Dans d'autres cas où la charge de travail n'est pas trop lourde, les sous-ministres sont occupés à l'extérieur du ministère mais insistent quand même pour essayer de faire tout le travail ministériel eux-mêmes.

Suggestion : Choisir certains secteurs du travail ministériel qui peu être fait en entier ou en bonne partie par un proche collaborateur. Ce travail pourrait être fait par des sous-ministres associés, des

SOMMAIRE

Le présent document traduit l'opinion de quelques 40 sous-ministres adjoints et directeurs généraux de haut niveau au sujet de la gestion du temps et des habitudes de travail des sous-ministres. Dans l'ensemble, le système est devenu si complexe qu'il a surchargé de nombreux sous-ministres. On ne peut pas changer la réalité ni revenir en arrière, du moins pas à court terme. Il faut plutôt apporter des corrections.

Essentiellement, le travail des sous-ministres est devenu de plus en plus difficile depuis dix ans à cause d'un programme de travail plus large et de l'apparition d'une culture de responsabilité personnelle et de rapidité de réaction. Les sous-ministres consacrent plus de temps qu'il y a quelques années les uns avec les autres et avec les organismes centraux, tant pour les dossiers nationaux que pour les dossiers horizontaux de la fonction publique. Les sous-ministres n'ont pas assez de temps à consacrer à la gestion de leurs ministères, plus précisément aux dossiers stratégiques à long terme de leurs organisations.

Les sous-ministres travaillent de plus en plus collectivement, ce qui est une bonne chose, mais l'information de cette collectivité n'est pas bien partagée avec l'échelon suivant de la structure de gestion. L'obsession du travail touche de plus en plus les sous-ministres. Bien que l'on ait réussi à réduire un peu le taux de roulement des sous-ministres, il faut encore plus de stabilité dans la présente époque de changement.

Dans l'ensemble, les sous-ministres devraient partager plus largement leur information avec leurs équipes de gestion et devraient leur déléguer des charges plus importantes. Ils devraient aussi inciter leurs équipes de gestion à mieux les appuyer et ils devraient leur montrer comment le faire.

Au moment de leur nomination, les sous-ministres devraient recevoir une formation privée de haute qualité dans les domaines des techniques de gestion de la fonction publique dans lesquelles ils n'ont pas les connaissances suffisantes. Pour cela, ils devraient avoir accès à des fonds discrétionnaires, mais leur formation devrait être obligatoire.

Avec l'aide des organismes centraux, les sous-ministres devraient adopter une approche plus explicite pour choisir les membres qui conviennent à leur équipe de gestion, en déterminant de façon efficace quel genre de personne est vraiment nécessaire pour compléter une équipe de gestion capable de partager la charge de travail. Il faudra recourir à un programme d'échange dans l'ensemble de l'administration pour mieux permettre de donner à la bonne personne le bon emploi. Il faudrait réaliser un examen des charges des sous-ministres afin d'établir la division du travail la plus efficiente. Dans l'ensemble, il faudrait

LA GESTION D'UNE RESSOURCE NON RENOUVELABLE LE TEMPS DES GESTIONNAIRES

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	..	ii
CHAPITRE I - INTRODUCTION	..	1
A. LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA DANS LES ANNÉES 90 : DES PRESSIONS EN FAVEUR DU CHANGEMENT	..	1
B. COMMENT RÉUSSIR À FAIRE TOUT LE TRAVAIL : LES SOUS- MINISTRES ADJOINTS ET LES DIRECTEURS GÉNÉRAUX S'EXPRIMENT	..	3
C. LES PREMIÈRES ÉTAPES : LE CONTENU DU PRÉSENT DOCUMENT	..	4
CHAPITRE II - UNE JOURNÉE DANS LA VIE D'UN SOUS-MINISTRE	..	6
A. LES DOSSIERS VERTICAUX ET DOSSIERS HORIZONTAUX S'ACCUMULENT	..	6
B. LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE	..	8
C. LA VIE DE MOINE	..	9
D. LE SYNDROME DES PORTES TOURNANTES	..	10
CHAPITRE III - RELEVER LE DÉFI	..	13
A. PARTAGER LE FARDEAU ET LE POUVOIR	..	13
B. MAÎTRES ET MENTORS : LA CONSTITUTION D'UNE ÉQUIPE	..	15
C. LA TRANSFORMATION DE LA CULTURE : UNE QUESTION DE DISCIPLINE	..	17
D. L'ÉTABLISSEMENT D'UN BASSIN DE COMPÉTENCES	..	19
CHAPITRE IV - LA RÉUSSITE PLANIFIÉE : LA MISE AU POINT DE MODÈLES DE CHANGEMENT	..	22
A. LA RESPONSABILISATION ET LE TRAVAIL D'ÉQUIPE :	..	22
B. LA DÉFINITION DES FACTEURS DE RÉUSSITE CRITIQUES	..	24
C. LES MEILLEURES PRATIQUES : DES CONCEPTIONS ORGANISATIONNELLES QUI FONCTIONNENT	..	27
BIBLIOGRAPHIE	..	31

« La gestion d'une ressource non renouvelable : le temps des
gestionnaires » a été préparé sous la direction de Robert S. Laflour.
Nous tenons à remercier les quarante sous-ministres adjoints et
directeurs généraux qui y ont contribué ainsi que Jill LaRose et
Sharon Varette qui ont participé à la rédaction.

REMERCIEMENTS

Ebauche
19 décembre 1991

LA GESTION D'UNE RESSOURCE
NON RENOUVELABLE :
LE TEMPS DES GESTIONNAIRES

Treasury Board of Canada
Secrétariat
Human Resources
Development Branch
Ottawa, Canada
K1A 0R5
Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat
Direction du perfectionnement
des ressources humaines

